

남북한 CEPA 체결의 중장기 효과분석 및 추진방안 연구

임수호 대외경제정책연구원 동북아경제본부
통일국제협력팀장
shlim@kiep.go.kr

최장호 대외경제정책연구원 동북아경제본부
통일국제협력팀 부연구위원
choi.j@kiep.go.kr

이효영 대외경제정책연구원 무역통상본부
다자통상팀 부연구위원
hylee@kiep.go.kr

최지영 한국은행 경제연구원 북한경제연구실
부연구위원
choijy@bok.or.kr

최유정 대외경제정책연구원 동북아경제본부
통일국제협력팀 연구원
choiyj@kiep.go.kr



1. 연구의 배경 및 목적

- 본 연구는 남북경협 확대 및 남북한 경제통합에 대비하여 남북한 FTA의 필요성과 가능성을 검토하고 추진방안을 제시하고자 함.
 - 그간 남북경협은 민족 내부거래 관행에 따라 무관세거래를 해왔고 국제사회에서도 이를 묵인해왔으나, 향후 남북경협 규모가 커지거나 경제통합이 본격 논의되는 단계에 가면 국제사회의 문제제기가 불가피해질 전망
 - 그간 남북경협은 제도화 수준이 낮고, 民(남)-官(북), 官(남)-官(북) 형태로 진행되어 북한의 개혁·개방이나 시장화 촉진에 기여하지 못했다는 비판이 제기
 - 남북한 FTA 체결은 이러한 문제에 대처할 수 있는 가장 현실적인 방안임.
- 남북한 특수관계를 반영, 남북한 FTA를 1국 내 두 독립관세구역간 FTA인 경제협력강화약정(CEPA: Closer Economic Partnership Arrangement)으로 개념화
 - 중국 내륙과 홍콩 사이에 체결된 CEPA(2003) 참고
- 남북한 CEPA는 상품교역 무관세화, 서비스교역 자유화, 무역·투자 편리화 조치 등을 단계적으로 실행하는 것이 골자
 - 북한의 체제나 경제적 현실을 고려할 때 잠정적 수준의 FTA에서 출발하여 북한의 체제변화와 경제적 발전 정도에 따라 점차 그 수준을 높여가는 방식으로 접근
 - 따라서 남북한 CEPA는 남북한 경제통합의 가장 낮은 단계에 해당
- 남북한 CEPA 체결은 다양한 효과를 창출한 것으로 기대됨.
 - 남북한간 무관세거래에 대한 국제적 승인
 - 남북경협 제도를 통합함으로써 남북한 경제통합의 제도적 기틀 마련
 - 북한경제 변화의 계기로 활용함으로써 남북한 경제통합에 대한 국제사회의 지지 확보
 - 남북교역 확대를 통해 남북한 모두에 경제적 이득을 제공하고, 남북한의 산업재편을 통해 사실상 경제통합 효과를 창출

2. 조사 및 분석 결과

가. 남북한 CEPA의 주요 내용 검토

1) 상품교역

- 무관세거래를 유지하되, FTA 체결에 따른 산업피해 등은 비관세장벽을 적절히 활용하는 방식으로 대처
 - 관세율을 새로 제정하거나 관세할당 제도를 도입하는 것은 WTO의 FTA 체결 규정에 배치될 뿐 아니라 무관세거래의 국제적 승인 확보라는 CEPA 체결의 근본 취지에도 역행
 - 덤핑이나 보조금 지급에 대해 반덤핑관세나 상계관세를 도입하는 것도 무관세거래 원칙에 위배
- 비관세장벽은 쌍방간 피해 구제에 기여하는 정도와 북한의 변화를 촉진하는 정도를 고려하여 포괄적 상호주의를 적용하면서 종류별로 폐지의 속도를 달리 적용
 - 포괄적 상호주의: 단기적 이익이 아니라 장기적 이익의 형평성 차원에서 상호주의를 적용
- 현재 남북한의 대표적 비관세장벽으로는 건별 승인제 및 한도물량 제도, 세이프가드, 보조금, 수입 권한/자격 제한 등을 들 수 있음.
 - 건별 승인제 및 한도물량 제도: 일단 CEPA가 체결되면 비관세장벽을 추가적으로 높이는 것은 어려우므로 남북경협이 증장기적 발전수준을 예견하여 미리 합리적인 양허안을 만들어내는 것이 필요
 - 세이프가드: 미리 예견하기 어려운 갑작스러운 수입 확대로 국내산업에 심각한 피해가 발생하는 경우에 대비하여 WTO 규범이 허용하는 한도 내에서 세이프가드 조치를 허용
 - * 특히 중국업체가 남북한 무관세거래를 악용하여 북한산으로 원산지를 세탁한 후 한국에 저가공세를 펼 상황을 염두
 - 보조금: CEPA 체결 시 보조금의 점진적 폐지에 합의하고, 이를 실행할 별도 위원회를 조직하여 이행안을 마련할 필요
 - 수입 권한/자격 제한: '와꾸'(수입 권한) 등 북한의 수입 권한/자격 제한제도를 폐지하며, 이를 유도하기 위해 한국은 경제적 실익을 제공
- 남북한 '원산지 확인 실무협의회'를 가동하여 원산지 관련 세부규정을 마련한 후 이를 CEPA 부속문서로 채택
 - 현재 남북한 원산지 합의서는 구체성이 결여되어 실제 교역현장에서 활용하기 어려움.

2) 서비스교역 및 투자

- 한국기업이 북한지역에 단독투자 및 합영투자가 가능하도록 보장
 - 기존 서비스교역 및 투자 관련 합의에서 가장 미진한 부분은 개방의 구체적인 일정표나 투자방식(단독투자, 합영투자, 합작투자)에 대한 합의가 마련되지 않았다는 점임.
 - 북한은 체제침식을 우려하여 합작투자만 허용하고 한국기업이 경영에 개입하는 단독 및 합영투자는 반대할 것으로 예상되지만, 남북한 CEPA가 북한의 개혁개방을 촉진하는 방향으로 추진되려면 이 부분이 반드시 관철될 필요
- 남북한 경제협력에서의 '특혜' 조항을 세부규정하고 우대와 특혜의 대상이 되는 투자자 혹은 서비스 공급업체의 기준을 마련

3) 무역투자 편리화 및 분쟁해결

- 무역·투자 편리화 조치와 관련해서는 이미 남북한 간에 많은 합의가 마련되어 있어 이를 활용할 수 있음.
 - 남북한 청산결제, 투자보장, 이중과세 방지, 분쟁해결절차에 관한 합의서 등
- 다만, 3통(통행·통관·통신) 관련 합의서는 개성공단과 금강산지구에 국한되어 있어 남북한 CEPA를 체결할 때 질적 개선과 함께 지역적 확장이 필요함.
- 또한 북한에 진출한 기업의 경영활동상 자율성을 보장하는 것, 특히 북측 근로자에 대해 한국기업이 인사·노무관리 권한을 갖도록 할 필요

나. 남북한 CEPA 체결의 국제통상법적 쟁점

1) 현행 남북경협의 국제통상법적 쟁점

- 남북한간 무관세거래는 WTO 회원국인 한국의 GATT/WTO 협정상 기본 의무인 최혜국대우(most favored nation(MFN) treatment) 위반 문제를 제기
 - WTO 회원국인 한국이 WTO 비회원국인 북한에 제공하는 무관세 혜택을 다른 WTO 회원국에도 제공해야 하는 의무 발생

- 북한에 대한 무관세 혜택은 WTO 보조금협정상으로도 문제의 소지가 있음.
 - 관세를 징수하지 않은 대북 반입에 대하여 여타 회원국이 보조금협정 위반으로 이의를 제기할 수 있음.
 - 남북경협 정책상 제공되는 여러 특혜조치 또한 이의 제기의 대상이 될 수 있음.

2) 남북경협의 국제통상법적 정당성 확보방안

- WTO 협정의 의무면제(waiver) 제도: 현실적으로 WTO 회원국의 합의를 이끌어내기가 어려우며, 특히 대북 경제제재를 주도하는 미국의 허용 개연성이 낮음.
 - 남북한간 무관세에 대해 의무면제를 인정받기 위해서는 WTO 회원국간 합의(consensus)가 이루어지거나 전체 회원국의 3/4 이상의 지지를 확보해야 함.
- GATT/WTO 협정의 안보 예외조치 원용: 남북경협을 안보 예외조치로 해석하기 위한 선례가 존재하지 않아 적용이 어려움.
 - 남북경협 확대를 통한 한반도 및 동북아 평화 기여라는 측면에서 안보예외조치를 주장할 수 있으나 원용할 수 있는 선례가 없음.
- GATT/WTO 협정의 권능조항(enabling clause) 활용: 한국정부는 WTO DDA(Doha Development Agenda) 협상 전략상 아직 개발도상국 지위를 포기하지 않은 상태이므로 적용이 어려움.
 - 권능조항을 활용하려면 선진국인 한국이 개발도상국인 북한의 경제개발과 무역을 지원하기 위해 남북경협이 추진되고 있다는 점이 입증되어야 함.
- 북한의 WTO 가입 조항 활용: 북한의 WTO 가입은 현재로서는 현실성이 없음.
- 결론적으로 가장 현실성 있는 대안은 남북한간 FTA 또는 지역무역협정 체결을 통해 GATT/WTO 협정상 의무에 대한 특례를 인정받는 것임.

3) 남북한 CEPA 체결에 따른 쟁점 검토

- WTO 비회원국과의 FTA 체결 문제
 - GATT/WTO 협정상 최혜국대우 의무에 대한 예외로서 FTA가 체결되기 위해서는 FTA 참여국들이 WTO 회원국이라는 점이 전제되어야 함.
 - 하지만 실제 회원국과 비회원국 간 FTA 사례가 많고, 이로 인해 승인이 무효화된 사례는 없음.

● GATT 24조의 요건 충족 문제

- GATT 24조 5항은 FTA와 관련하여 FTA 체결 전에 비해 무역장벽을 더 높이지 말아야 하며(대외적 요건), FTA를 체결하는 회원국간에 실질적으로 모든 무역에 대한 장벽을 철폐해야 한다(대내적 요건)는 등 두 가지 실체적 요건을 요구
- 무관세거래의 성격상 대외적 요건은 큰 문제가 없으나 실체적 요건은 남북한 간 경제발전 수준의 차이로 인하여 충족이 쉽지 않을 수 있음.
- 그러나 일부 품목에 집중되어 있는 남북한간 거래 형태를 감안하면 오히려 동 요건은 손쉽게 충족이 가능할 수도 있음.
- 특히 FTA 24조의 잠정협정 조항을 활용하면 대내적 요건을 우회할 수 있음.
* 규정상 남북한 FTA는 최소 10년간 잠정협정의 형태로 추진이 가능하며, 해당 기간 동안에는 ‘실질적으로 모든 무역’에 대한 장벽을 철폐해야 하는 요건은 비적용

● 북한의 ‘비시장경제(NME)’ 지위 문제

- 북한에 대한 비시장경제 지위 적용 문제는 북한이 WTO에 가입하지 않은 상황에서는 문제의 소지가 없음.
- 단, 추후 북한이 WTO에 가입할 경우 중국의 경우와 같이 가입 후 일정 기간 후 비시장경제 지위의 적용이 실효(失效)되도록 가입의정서 등에 명시할 필요

● 기체결 FTA의 역외가공지역(OPZ) 규정 인정 문제

- 한국의 기체결 FTA 상대국은 OPZ 규정이 개성공단 외 북한 지역에서 생산된 물품에도 적용되는 상황을 우려하여 해당 규정을 개정하거나 삭제를 요구할 수 있음.
- 기체결 FTA 중 OPZ 위원회를 수립하여 관련 사항을 협의하도록 규정해놓은 경우에는 동 위원회를 통하여 해당 문제를 원활하게 해결하는 방안을 강구할 필요

다. 남북한 CEPA 체결의 경제적 효과분석

1) 남북한의 GDP 변화 및 남북한 교역 증가

● 성장회계모형을 통해 남북한 GDP 변화 추정

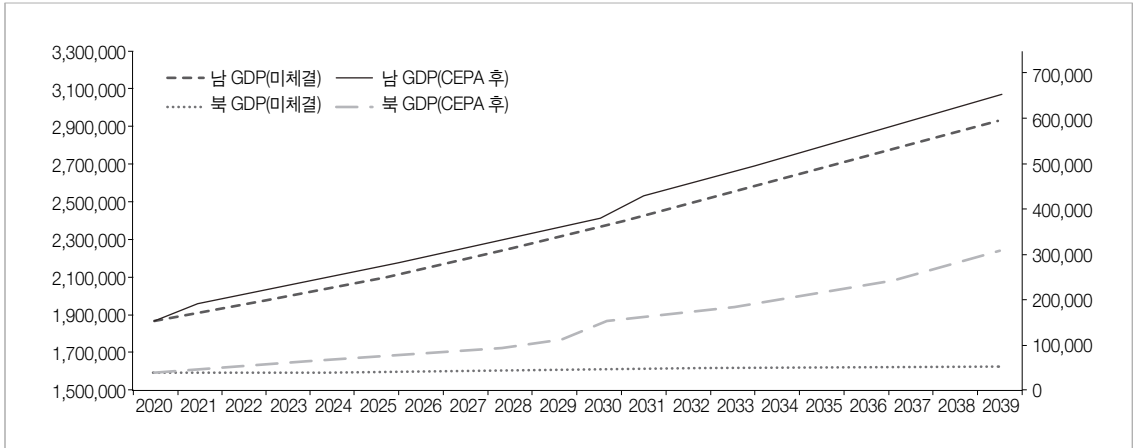
$$GDP_{St}^C = \phi_{St}^C (L_{St}^C)^{\alpha_s} (K_{St}^C)^{1-\alpha_s} + q_S I_{t-1}^{S \rightarrow N}$$

$$GDP_{Nt}^C = \phi_{Nt}^C (L_{Nt}^C)^{\alpha_N} (K_{Nt}^C)^{1-\alpha_N} S_{Nt}^{\beta_N} + r_N L_{t-1}^{N \rightarrow S}$$

- CEPA 체결로 남한 GDP는 2020년 1,822.8조 원 → 2039년 3,067.5조 원으로, 북한 GDP는 2020년 38.0조 원 → 2039년 308.3조 원으로 증가
 - 남북한 소득격차는 2020년 21.4배 → 2039년 5.2배로 감소

그림 1. CEPA 체결 전후 남북한의 GDP 추이

(단위: 십억 원)

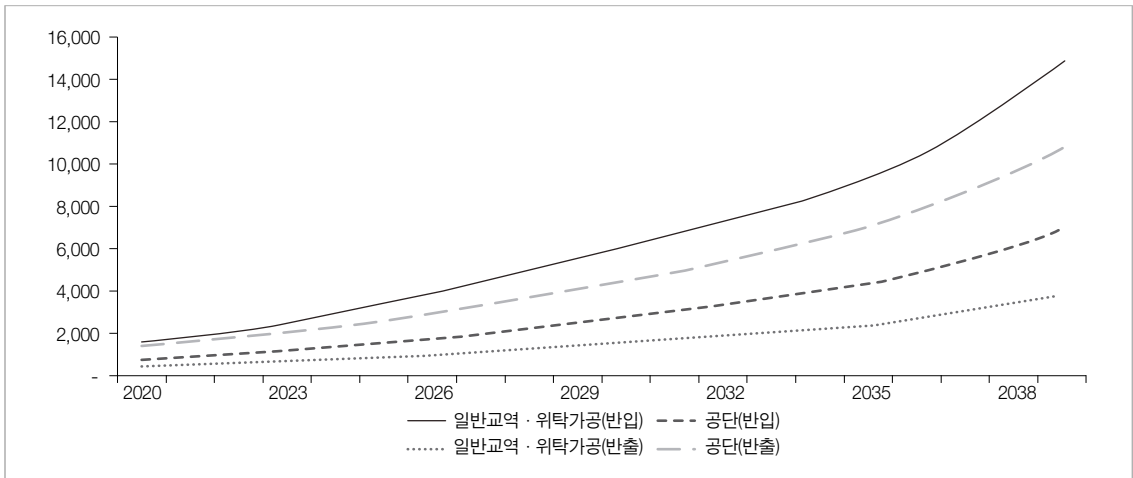


자료: 저자 작성.

- 남북한 교역도 2020년 4,331백만 달러(남한 GDP의 0.3%, 북한 GDP의 14.7%) → 2039년 36,288백만 달러(남한 GDP의 1.4%, 북한 GDP의 13.3%)로 증가

그림 2. CEPA 체결 후 남북교역

(단위: 백만 달러)



자료: 저자 작성.

2) 남북한 생산유발효과

- 남북한 산업연관표의 생산유발계수를 활용하여 남북한의 수직적 통합구조 변화와 최종수요 파급효과 변화를 분석

표 1. 남북한 산업연관표의 구조

		소비지역		지역별 생산
		북한	남한	
생산지역	북한	$X_i^{\alpha\alpha}$	$X_i^{\alpha\beta}$	X_i^{α}
	남한	$X_i^{\beta\alpha}$	$X_i^{\beta\beta}$	X_i^{β}
지역별 공급		Z_i^{α}	Z_i^{β}	

주: α =북한, β =남한.
자료: 저자 작성.

- 남북한 CEPA 체결 이후 양국간 수직적 통합의 정도는 북한의 경우 경공업과 중공업 부문에서 대남 수입중간재 투입 비율이 증가하며, 남한의 경우 광업과 경공업 부문에서 대북 수입중간재 투입 비율이 증가
- 남북한 산업연관표의 지역내 효과와 지역간 효과는 CEPA 체결 이후 증가
 - 북한의 지역내 효과: 14.8(CEPA 체결 이전) → 16.4(CEPA 체결 이후)
 - 남한의 지역내 효과: 18.77(CEPA 체결 이전) → 19.86(CEPA 체결 이후)
 - 남북한 지역간: 북한 최종수요(반출)가 남한 지역에 미치는 효과는 0.2289에서 0.6394으로, 남한 최종수요(반입)가 북한 지역에 미치는 효과는 0.0243에서 0.0585로 증가
- 최종수요 항목별 생산유발효과 역시 CEPA 체결 이후 증가
 - 남한의 최종수요(반입) 증가가 북한 지역에 유발하는 효과는 2.44에서 2.90으로 증가하며, 북한의 대남 생산유발 의존도는 2.9%에서 7.4%로 증가

표 2. 남북한 CEPA 체결 단계에서 최종수요의 생산유발효과

(단위: 백만 달러)

		북한		남한	
		국내수요	남한(반입)	국내수요	북한(반출)
생산 유발액 (A)	농림어업	40,282	4,606	167,871	395
	광업	9,577	650	10,653	17
	경공업	31,392	6,911	532,019	1,387
	중공업	75,068	3,312	2,591,078	3,849
	전기가스수도	8,911	381	301,451	227
	건설업	23,140	33	420,330	20
	서비스업	32,311	1,637	2,987,567	1,039
	전 산업	220,681	17,531	7,010,969	6,933
최종수요액(B)		80,195	6,051	2,721,271	1,779
최종수요 생산유발계수 (A/B)	농림어업	0.50	0.76	0.06	0.22
	광업	0.12	0.11	0.00	0.01
	경공업	0.39	1.14	0.20	0.78
	중공업	0.94	0.55	0.95	2.16
	전기가스수도	0.11	0.06	0.11	0.13
	건설업	0.29	0.01	0.15	0.01
	서비스업	0.40	0.27	1.10	0.58
	전 산업	2.75	2.90	2.58	3.90

주: 개성공단 반출입 제외.

3. 정책 제언

● 북한의 개혁·개방을 촉진하는 방향으로 CEPA를 설계

- 그간 체결된 남북경협 합의서들은 북한의 수용성을 우선 고려하여 시장접근이나 글로벌 스탠더드와의 부합성 측면에서 최소주의적 접근을 선택
- 하지만 이러한 방식의 남북경협은 더 이상 국내적으로나 국제적으로 지지받기 곤란하다는 점을 인지할 필요

● 한국은 남북한간 이익·비용의 분배에 있어 엄격한 단기적 상호주의보다는 포괄적이고 장기적인 상호주의의 관점에서 접근할 필요

- 남북경협은 어느 일방의 시혜가 아니라 양측 모두가 윈-윈(Win-Win) 하는 방향으로 추진되어야 함.
- 하지만 이것은 단기적인 이익의 관점이 아니라 ‘민족경제의 균형발전’이라는 장기적인 관점에서 이해되어야 함.

- 현실적으로 남북한 CEPA는 정부간 협정보다는 기관간 약정 형태로 체결하는 것이 바람직함.
 - 정부간 협정 형태로 CEPA를 추진할 경우 남북한간 주권 경쟁이 발생하여 협상이 제로섬 게임의 소용돌이 속으로 빠져들 소지가 다분

- 남북한 CEPA는 기존 경험 관련 합의를 모두 포함하고 발전시키는 방식으로 추진되는 것이 바람직함.
 - 남북한 관계처럼 정치적 휘발성이 강한 관계에서는 언제든지 정치적 장애물이 발생할 수 있기 때문에 최초 협정에서 가능한 한 많은 부분을 세부적으로 담아 합의의 ‘역전 불가능성’을 확보하는 것이 관건
 - 중국·대만 FTA의 경우 기본협정에서 원칙만 합의하고 세부규정은 추후 협상과제로 미루는 방식으로 추진하다가 정치적 장애물에 부딪혀 사실상 실패로 귀결

- CEPA 체결 이후 일정 기간 동안 경제적 약자가 체감할 수 있을 정도의 긍정적 효과가 보장되어야 하며 부정적 효과는 최소화할 필요